



*United Nations Special Rapporteur on the right to freedom
of opinion and expression*
*Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad
de opinión y expresión*



INTER - AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS
COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
COMMISSION INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME

Visita Oficial Conjunta a México
Observaciones Preliminares
Resumen ejecutivo

México, D.F., 24 de agosto de 2010– La Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Dra. Catalina Botero Marino, y el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Dr. Frank La Rue (en adelante, “las Relatorías”), concluyeron el día de hoy su visita oficial conjunta a los Estados Unidos Mexicanos, que tuvo lugar del 9 al 24 de agosto de 2010. El objetivo de la visita fue observar la situación de la libertad de expresión en el país.

Las Relatorías agradecen la invitación del Estado mexicano y destacan su apertura al haberles facilitado todas las condiciones para la realización de su visita, la primera que se realiza de manera conjunta a un país de la región. Asimismo, reconocen la gran labor de las y los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores que apoyaron la visita y agradecen a todas las autoridades, organizaciones de la sociedad civil y periodistas con las que se reunieron a lo largo de su visita.

Durante la visita oficial, las Relatorías estuvieron en el Distrito Federal y en los Estados de Chihuahua, Guerrero, Sinaloa y Estado de México. Se reunieron con funcionarios de más de cuarenta instituciones públicas federales y estatales pertenecientes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como con representantes de órganos autónomos. Asimismo, sostuvieron reuniones con más de cien periodistas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, familiares de periodistas asesinados e integrantes de la comunidad internacional radicada en México.

Las observaciones preliminares que hoy se presentan se basan en información recibida antes y durante la visita. Asimismo, cada Relatoría preparará un informe final que publicará a inicios del año próximo.

Las Relatorías han constatado que los artículos 6º y 7º de la Constitución mexicana protegen, de manera explícita, los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información. Asimismo, México cuenta con avances legales destacables como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y sus equivalentes a nivel local; la despenalización a nivel federal y en varias entidades

federativas de los delitos contra el honor; la protección de la reserva de la fuente en el Código Federal de Procedimientos Penales; y el artículo 134 de la Constitución mexicana en lo referente a la publicidad oficial. De igual forma, las Relatorías valoran positivamente la reforma del artículo 1º de la Constitución aprobada por el Senado de la República que eleva a rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos y que se encuentra pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, el pleno goce de la libertad de expresión en México enfrenta graves y diversos obstáculos, entre los cuales destacan los asesinatos de periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, y la impunidad generalizada en estos casos. Preocupa también a las Relatorías la vigencia de legislación que permite aplicar sanciones penales por el ejercicio de la libertad de expresión tanto a nivel federal como en un número importante de entidades federativas. Asimismo, las Relatorías consideran que el vigor, la diversidad y el pluralismo en el debate democrático se encuentran seriamente limitados, entre otros motivos, por la alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se les ha asignado frecuencias de radio y televisión; por la ausencia de un marco jurídico claro, certero y equitativo en materia de asignación de dichas frecuencias; por la inexistencia de mecanismos de acceso a medios alternativos de comunicación; y por la falta de regulación de la publicidad oficial. Finalmente, las Relatorías observan con preocupación una emergente tendencia a restringir el derecho de acceso a la información pública.

Es precisamente la necesidad de reconocer esta crisis y sumar esfuerzos para encontrar soluciones, junto con el Estado y la sociedad, la que animó a las dos Relatorías a hacer la visita conjunta y a presentar estas observaciones preliminares.

Conclusiones y recomendaciones preliminares

Con base en la información recabada antes y durante la visita conjunta, y en atención a la situación que guarda la libertad de expresión en el país que precisa de acciones urgentes, las Relatorías estiman oportuno formular conclusiones preliminares y resaltar a continuación algunas de las recomendaciones contenidas en este documento, sin perjuicio de los desarrollos posteriores que realicen en sus respectivos informes finales. Las Relatorías se ponen a disposición del Estado mexicano y ofrecen su asistencia para que las recomendaciones se atiendan a la brevedad posible.

1. Violencia, impunidad y autocensura.

Las Relatorías consideran que la libertad de expresión en México enfrenta graves obstáculos, principalmente por los actos de violencia e intimidación que sufren las y los periodistas en el país. Según la información recibida, en los últimos diez años 64 periodistas han sido asesinados y 11 han sido desaparecidos, ubicando a México como el país más peligroso para el ejercicio del periodismo en las Américas. Las Relatorías pudieron constatar que en los últimos años la mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros de periodistas se concentran en entidades

federativas que cuentan con fuerte presencia del crimen organizado, incluyendo, entre otros, a los Estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. En algunos de dichos Estados hay comunidades totalmente silenciadas por el efecto paralizante que genera el clima de violencia e impunidad.

La ausencia de investigaciones concluidas en la gran mayoría de los casos impide determinar con exactitud las causas y responsables de estos crímenes. No obstante, la información recibida por las Relatorías permite afirmar que en estos lugares el crimen organizado representa la mayor amenaza a la vida e integridad física de los y las periodistas, especialmente de aquellos/as que cubren noticias locales sobre corrupción administrativa, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados.

Las Relatorías están conscientes de que el problema de la violencia en México afecta a todos los sectores de la población. Sin embargo, observan que las agresiones contra periodistas y comunicadores tienen efectos multiplicadores que impactan a los demás periodistas y comunicadores, genera zozobra y autocensura, priva a la sociedad en general de su derecho a estar informada y desalienta la denuncia, todo lo cual incrementa la impunidad.

Las Relatorías están convencidas de que la protección del derecho a la libertad de expresión debe formar parte fundamental de la agenda de seguridad ciudadana en México. Por ello saludan la existencia de una Fiscalía Especializada y las incipientes discusiones en torno a la creación de un mecanismo de protección para periodistas a nivel nacional y en algunas entidades federativas. Sin embargo, de particular gravedad resulta para las Relatorías el constatar la impunidad que caracteriza los crímenes contra periodistas en México, fenómeno que alienta de manera perversa la reproducción de este tipo de crímenes.

Sin una política pública integral dirigida a garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir información a través de cualquier medio es imposible que la sociedad mexicana pueda contribuir a combatir la delincuencia y la corrupción, y que ejerza un control activo e informado sobre las acciones del Estado para enfrentar el crimen y proteger a la población.

Por lo anterior, las Relatorías recomiendan particularmente:

- Fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República y a los órganos locales de procuración y administración de justicia. Especialmente, se recomienda adoptar las reformas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión
- Dotar a la Fiscalía Especial y a las procuradurías locales de mayor autonomía y mayores recursos, así como adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes cometidos contra periodistas en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente agotada.

- Establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas. Dicho mecanismo debe ser implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; ser liderado por una autoridad federal; contar con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; tener recursos propios y suficientes; y garantizar la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño, funcionamiento y evaluación.
- Capacitar en materia de libertad de expresión a las fuerzas de seguridad.

2. Libertad, diversidad y pluralismo en el debate democrático.

En torno a la regulación del espectro radioeléctrico y la aplicación de las disposiciones sobre radiodifusión, las Relatorías observan que existe una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se ha asignado frecuencias radioeléctricas.

Asimismo, advierten que no existe un órgano regulador independiente, y que el marco jurídico vigente no ofrece garantías de certidumbre, pluralismo y diversidad. En particular, no existe un marco legal que reconozca a las emisoras comunitarias y establezca procedimientos claros, precisos y equitativos por medio de los cuales dichas emisoras puedan solicitar y obtener frecuencias para operar.

Con relación a la publicidad oficial, el gasto es alto y tiende a incrementarse. La ausencia de un marco regulatorio adecuado ha permitido que la asignación de publicidad oficial sea utilizada discrecionalmente, y por consiguiente pueda ser empleada para presionar, castigar, premiar o privilegiar a medios de comunicación en función de sus líneas informativas.

Por lo anterior, las Relatorías recomiendan particularmente:

- Adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población, especialmente a la radiodifusión comunitaria para que pueda operar sin discriminación.
- Crear un órgano público independiente del Gobierno que regule la radio y la televisión.
- Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.

3. Acciones legales relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión.

Las Relatorías reconocen los avances registrados a nivel federal y en la mayoría de las entidades federativas en la despenalización de los delitos de calumnia, difamación e injurias. Sin embargo, aún existen tipos penales que permiten criminalizar el ejercicio de la libertad de expresión. Preocupa a las Relatorías el uso de figuras penales en contra de periodistas que abordan asuntos de interés público, personas

que trabajan en radios comunitarias y activistas sociales en el marco de actos de protesta social.

Las Relatorías están preocupadas por las acciones legales de carácter civil contra periodistas y medios en un entorno jurídico carente de estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad ulterior de quienes difunden información sobre asuntos de interés general o de crítica política. Además, las Relatorías recibieron información sobre acciones civiles que podrían tener el propósito de hostigar y silenciar la crítica, y que habrían sido interpuestas contra periodistas y medios de comunicación.

Por lo anterior, las Relatorías recomiendan particularmente:

- Derogar los tipos penales que criminalizan la expresión, entre ellos los contenidos en la Ley sobre Delitos de Imprenta de 1917 y en los códigos penales estatales, así como abstenerse de recurrir a otras figuras penales para reprimir el ejercicio legítimo de la libertad de expresión.
- Garantizar que las y los periodistas no sean sometidos a acoso judicial u otro tipo de hostigamiento jurídico como represalia por su trabajo, estableciendo estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad civil ulterior e incluyendo el estándar de la *real malicia* y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones ulteriores.

4. Acceso a la información.

Las Relatorías reconocen los notables avances logrados por el Estado mexicano en los últimos años, los cuales han convertido al país en un referente en materia de acceso a la información. Al mismo tiempo, observan que el marco jurídico e institucional que garantiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información ante el Ejecutivo Federal, no siempre existe a nivel estatal y municipal. Las Relatorías también fueron informadas sobre la existencia de normas estatales así como sobre la interposición de recursos judiciales que pretenden revertir el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y de los órganos de transparencia de las entidades federativas.

Las Relatorías fueron informadas sobre prácticas que limitan la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia. Así, por ejemplo, en algunos Estados el poder judicial mantiene como reservadas las sentencias de instancia que han sido recurridas, hasta tanto no se agoten todas las etapas del correspondiente proceso. Asimismo, con base en una reforma reciente al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, las averiguaciones previas se mantienen reservadas hasta que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate. Esta norma es actualmente objeto de análisis por la Suprema Corte.

Por lo anterior, las Relatorías recomiendan particularmente:

- Preservar los avances en materia de acceso a la información, garantizando que los órganos de transparencia sean autónomos y que sus resoluciones sean definitivas e inatacables.
- Profundizar la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia, garantizando el acceso a las sentencias de los órganos judiciales y a una versión pública de las averiguaciones previas concluidas o inactivas durante un plazo no razonable.

Las Relatorías reconocen una vez más la apertura del Estado mexicano al haberles invitado a realizar una visita oficial al país, y expresan su voluntad para seguir apoyando todos los esfuerzos que el Estado emprenda para fortalecer la libertad de expresión de todas las mexicanas y los mexicanos. Respetuosamente, las Relatorías instan al Estado mexicano a atender a la brevedad posible las recomendaciones mencionadas el día de hoy al término de la visita oficial conjunta. La situación apremiante por la que atraviesa la libertad de expresión en México precisa de acciones efectivas e inmediatas como las aquí señaladas.